

# Választások

**Szerző:** MÉCS János

**Affiliáció:** doktorandusz, ELTE ÁJK

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2020.04.18

**Idézési javaslat:** MÉCS János: „Választások” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK

Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/vlasztsok> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A választások a képviseleti hatalomgyakorlás eszközei, amelyek révén a képviselet absztrakt elvéből gyakorlati valóság lesz. A választások minősége meghatározza a demokrácia minőségét, ami nem képzelhető el szabad és tisztességes választások nélkül. Ezen túl azonban a választások és választási rendszerek eltérők lehetnek; nincs univerzálisan elfogadott, egységes választási szabályozás. Ebből az következik, hogy a rendszerek egyes elemei merőben eltérhetnek az egyes demokratikusan működő államokban. Emellett pedig gyakran az alkotmányok is tág mozgásteret biztosítanak a jogalkotónak a választási szabályozás kialakításához. Az alkotmányjog célja meghatározni azokat az alkotmányos elvárásokat, amelyeknek meg kell felelniük a választásoknak és a választási rendszereknek, méghozzá úgy, hogy ne vonja el a képviseleti rendszer megalkotásának hatáskörét a demokratikusan megválasztott népképviselői szervektől, azonban ne is adjon szabad teret a választási szabályozás manipulatív módosításának.

## Tartalomjegyzék

### 1. A választások alkotmányos alapfogalmai

- 1.1. A választások fogalma
- 1.2. A választások funkciói
- 1.3. A választások szerepe a hatalomgyakorlásban
- 1.4. Választások és demokrácia
- 1.5. Választások és pártok

### 2. Választások és alkotmányjog

- 2.1. Választások és alkotmánybíráskodás
- 2.2. A választások mint az alkotmányjogi vizsgálat tárgya

### 3. A választásokra vonatkozó szabályrendszer felépítése. A választási rendszerek megalkotása és módosítása

- 3.1. A választásokra vonatkozó szabályrendszer felépítése
  - 3.1.1. Eljárási és anyagi normák, a szabályozás vertikális tagolódása
  - 3.1.2. Választójog és választási szabályozás
  - 3.1.3. Választási alapelvek
- 3.2. A választási rendszerek megalkotása és módosítása
  - 3.2.1. Kinek a hatásköre?
  - 3.2.2. A rendszer megalkotásának keretei

#### 4. Választási rendszerek Magyarországon

##### 4.1. Országgyűlési választások

###### 4.1.1. Egyéni ág

###### 4.1.2. Listás ág

###### 4.1.3. Történeti perspektíva – aránytalanság a választási rendszerben a rendszerváltás óta

##### 4.2. Önkormányzati választások

##### 4.3. Európai parlamenti választások

##### 4.4. Nemzetiségi önkormányzati választások

#### 5. JEGYZETEK

---

### 1. A választások alkotmányos alapfogalmai

#### 1.1. A választások fogalma

[1] Az ->alkotmányjogi vizsgálat során választások alatt a népszuverenitás eszméje szerint a főhatalom birtokosaként meghatározott nép, azaz a ->választójoggal rendelkező választópolgárok, azon, meghatározott időközönként visszatérően, szabályozott eljárásban meghozott döntését értjük, amely révén a főhatalmat meghatározott személyre, illetve szervre ruházza át és így legitim módon létrehozza a közhatalmat gyakorló személy, illetve szerv megbízatását.

[2] Jogdogmatikai megközelítésben a választás egy közjogi tény, amely szigorú eljárásrend szerint mehet végbe, és amelyhez a választásra vonatkozó alkotmányos és egyéb jogi szabályozás meghatározott jogkövetkezményeket fűz, mint például a parlament alakuló ülésének összehívása és megbízatásának kezdete.

[3] Az egyes ->kormányformák függvényében a választások különböző közjogi entitások létrejöttére irányulhatnak; parlamentáris berendezkedés esetén a választások a népképviselői szerv (->parlament) létrehozására szorítkoznak,<sup>[1]</sup> míg félpreszidenciai és prezidenciai kormányformák esetén ez kiegészül az ->államfő közhatalommal való felruházásával. Emellett pedig, a képviselői egyéb dimenziói alapján, nemcsak a népképviselői, hanem a helyi, nemzetiségi és szupranacionális képviselői szervek tekintetében is választásokat tarthatnak.

[4] A választások mindig meghatározott, akár egyszerű, akár egészen bonyolult választási rendszerben zajlanak. Legtágabb értelemben a választási rendszer mindazon szociológiai, politológiai és jogi tényezők összességét jelenti, amelyek hatással vannak a választásra jogosult állampolgárok akaratának a népképviselői szerv összetételébe való transzformálására.<sup>[2]</sup>

Alkotmányjogi értelemben a választási rendszer az e transzformációt szabályozó anyagi és eljárási normáknak az összessége (lásd 4.1.1. pont).<sup>[3]</sup>

#### 1.2. A választások funkciói

[5] Milyen szerepet töltenek be a választások a modern demokráciákban? A választásoknak számos funkcióját különbözteti meg a szakirodalom, és mivel e tárgy számos tudományterület érdeklődésére számot tart, a tipológiák is sokfélék.<sup>[4]</sup> A legalapvetőbbek a konstitutív, a legitimációs és a békés hatalmváltást lehetővé tévő funkciók.<sup>[5]</sup> A konstitutív funkció alapján a választások által jön létre a főhatalom birtokosaként a népképviselői szerv. A konstitutív funkcióból következik még emellett, hogy ennek a szervnek alkalmasnak kell lennie, hogy megválassza a kormányt. A legitimációs funkció alapján, a népszuverenitás elvéből következően a meghatározott demokratikus feltételeknek megfelelő választások legitimálják az így létrejövő főhatalmat, illetve, tágabb

értelemben, az egész képviseleti rendszert. Mindezek mellett a periodikusan ismétlődő választások kiemelt funkciója, hogy megteremtse a lehetőséget a békés hatalomváltásra és a kormány politikai felelősségre vonására. Ilyen értelemben a választások a forradalmak és egyéb, nem békés hatalomváltási módok alternatívái.

[6] A választásoknak és a választási rendszernek mindezek alapján különböző, egymással esetenként ellentétes irányú elvárásoknak kell megfelelniük. Egyfelől biztosítaniuk kell egy döntésképes népképviseleti szerv létrejöttét (ezt a többségi rendszerek biztosítják a leginkább), másfelől biztosítaniuk kell a rendszer legitimitását, amely adott esetben szükségessé teheti a választáson résztvevők körének legszélesebb módon való meghatározását (lásd általános ->[választójog](#)), valamint a társadalom egyes csoportjainak leképezését a népképviseleti szervben (ez arányos rendszert feltételez). Az egyes államok rendszerei különbözőképpen finomhangolhatják ezeket a funkciókat, figyelemmel az adott állam történelmi és társadalmi sajátosságaira. Ebből is következik, hogy nincs egy általánosan elfogadott választási rendszer.

[7] Ezek mellett a választások – és egyel tágabban, maga a demokratikus hatalomgyakorlás – alapjogvédelmi (->[az alapjogok védelme](#)) funkciót is ellátnak, ekként pedig az alapjogok védelmének biztosítékai is lehetnek. A választások és az alapjogok jogintézménye sok tekintetben funkcionálisan azonos, hiszen egy jól működő demokráciában maga a demokratikus hatalomgyakorlás folyamata kiszűri az alapjogokat sértő döntéseket, ilyen értelemben tehát a választások és az alapjogvédelem bírói útja azonos célra is irányul.<sup>[6]</sup> Ahogy Martin Luther King fogalmazott, „[a]djatok nekünk választójogot, és nem kell többé félnünk attól, hogy a szövetségi kormányzat csorbítja a jogainkat!”<sup>[7]</sup> Másképp megfogalmazva: ha van választójogunk, akkor leválthatjuk a kormányt, amely az alapjogainkat sértő intézkedéseket hoz.

### 1.3. A választások szerepe a hatalomgyakorlásban

[8] A választás a képviseleti hatalomgyakorlás eszköze. A választási rendszer és a képviseleti rendszer számos ponton összefügg. A modern ->[demokráciákban](#) a nép a szervezett hatalom által képviselt összesség, vagyis nem a szervezett és intézményesített hatalommal szemben áll, mint a középkori hatalmi rendszerekben, hanem a „hatalom által az intézményes hatalmi rendszerben képviselt politikai szubjektum”.<sup>[8]</sup> A választások a képviseleti hatalomgyakorlás eszközei, amelyeket a közvetlen demokratikus eszközök (->[közvetlen néprészvétel](#)) kiegészítenek. A hatalomgyakorlás a modern államok többségében főszabály szerint képviselet útján valósul meg, a választópolgárok pedig a meghatározott időközönként megtartott választásokon tudnak befolyást gyakorolni a népképviseleti szerv összetételére.<sup>[9]</sup>

[9] A képviseleti rendszerrel való összefüggés egyik vetületét fejezi ki, hogy „a választási rendszer olyan gyakorlati eszköz, amelynek révén a képviselet elvéből valóság lesz”.<sup>[10]</sup> A képviselet elve lehet egyrészt területi elv, amely alapján a megválasztott személy az egész választókerületet személyesíti meg a törvényhozásban (meghatalmazó-meghatalmazott megközelítés). Tradicionálisan ez a képviseleti elv érvényesült; a kezdeti, modern ->[politikai pártokat](#) megelőző időszak kívánalmainak ez a képviseleti forma felelt meg a leginkább.<sup>[11]</sup> Időben később jelent meg az újra felfedezett mikrokozmosz-koncepció, amely alapján a népképviseleti szervnek le kell képeznie a választópolgárok közötti demográfiai/preferenciális megoszlást, vagyis a parlamentnek a társadalom modelljét kell adnia.<sup>[12]</sup> A mikrokozmosz-megközelítés arányos választási rendszerhez, míg a meghatalmazó-meghatalmazott koncepció többségi választási rendszerhez vezet. A képviselet elvéről való felfogás determinálja tehát a választási rendszert.

[10] A képviseleti rendszerrel való összefüggés másik vetületével kapcsolatos az a kérdés, hogy a választás a képviselet mely dimenziójában értelmezendő. A helyi szinten történő képviselet a nemzetállamon belüli közösséget (település, megye, régió) érintő ügyekben való hatalomgyakorlásra irányul. Ebben az esetben a képviseleti hatalomgyakorlás a helyi autonómiából, helyi önkormányzathoz (->[helyi önkormányzatok](#)) való jogból fakad, a helyi önkormányzati

tisztviselők választása pedig ezen elvek gyakorlati kifejeződése lesz. A nemzetállami szinten történő hatalomgyakorlás elméleti szinten a népszuverenitás eszméjéből fakad, amely alapján az egyes államok hatalma az adott állam „népétől” (választópolgáraitól) származtatható, a népképviselési szervek eszerint kerülnek megválasztásra. E két szint mellett azonosítható egy szupranacionális szint, amennyiben az Európai Unió polgárai is egy közösséget alkotnak, amelynek része a közvetlenül választott képviselési szerv, az Európai Parlament.<sup>[13]</sup> E szinten a képviselési rendszer nem szálazható szét kristálytisztán; az EU egyes intézményeiben a tagállamokat képviselő személyek vesznek részt, akik az egyes nemzetállamok állampolgárait képviselik, míg az Európai Parlament közvetlenül választott szervként az európai polgárok közösségét képviseli.

**[11]** Végül, ha a népakarattól a döntésig tartó folyamatot nézzük, a képviselési rendszer egyben a választási rendszer határait is kijelöli. A modern demokráciákban főszabály szerint a népképviselési szerv tagjai szabad mandátummal rendelkeznek, vagyis az alapkoncepció az, hogy a választópolgárok meghatározott időközönként meghatalmazzák a ->képviselőket, de a köztes időre lemondanak arról, hogy – legalábbis közjogi értelemben – befolyást gyakoroljanak azok döntésére. Ugyanez igaz a helyi és szupranacionális képviselési szervekre is. A képviselőknek a választópolgárok felé fennálló politikai felelősségét tehát a választások biztosítják, két választás között azonban nem hívhatók vissza. Ebből is következik, hogy a választási rendszerre vonatkozó szabályokat, köztük a választási alapelveket (lásd 4.1.2. pont), a népképviselési szerv megalakulásáig kell alkalmazni, nem érvényesülhetnek azonban a konkrét döntéshozatali eljárások keretében, vagyis nem köthetik a szabad mandátummal rendelkező országgyűlési képviselőket.<sup>[14]</sup> Ez az elv sérült az Alkotmánybíróság fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának tárgyában hozott határozatában,<sup>[15]</sup> mivel a testület egy, a már megválasztott közgyűlésen belül érvényesülő döntéshozatali módban látta biztosítotttnak az egyenlő választójog sérelmének ellensúlyozását. Ennek ugyanakkor a választások megtartásáig kell érvényesülnie, és nem csak nem kötheti a szabad mandátummal rendelkező képviselőket, de fordítva is igaz, hogy a döntéshozatalba beépített elemek az egyenlő választójog sérelmét nem orvosolhatják.

#### 1.4. Választások és demokrácia

**[12]** A modern ->demokrácia elképzelhetetlen választások nélkül, a választások léte és minősége kihatással van az egész demokrácia minőségére.<sup>[16]</sup> A választások legitimitása is attól függ, hogy a társadalom az adott választási rendszert demokratikusnak tartja-e. Számos különböző demokráciafelfogás létezik azonban, amelyek eltérő, gyakran egymással ellentétes követelményeket (például többségi döntéshozatal és ->kisebbségvédelem) hangsúlyoznak vagy próbálnak meg kibékíteni.<sup>[17]</sup> Tételezhető mégis egy olyan mag, amelyre minden (általában a priori demokratikusnak tartott) felfogás alapvetésként tekint. Ilyen például az általános ->választójog, a választási joganyag manipulatív módosításának elkerülése, a választási csalások megelőzése, szabad és tisztességes választások követelménye stb.

**[13]** Ezen túlmenően azonban az egyes demokráciaelméletek eltérő intézményi felépítést tartanak kívánatosnak. Ennek megfelelően, Arend Lijphart felosztásából kiindulva, a westminsteri demokrácia hívei stabil kétpártrendszerre, valamint egypárti többségi döntéshozatalra épülő demokráciát tartanak szem előtt. Ez egyben a választások intézményes keretét is meghatározza, ugyanis egy többségi elvű (aránytalan) választási rendszert feltételez.<sup>[18]</sup> A konszenzuális demokrácia hívei többpártrendszerre és koalíciós döntéshozatalra épülő demokráciát favorizálnak, ami arányos választási rendszert feltételez.<sup>[19]</sup>

**[14]** A demokrácia és a választások kapcsolatának elemzése arra mutat rá, hogy nincs egy általánosan demokratikusnak tartott választási rendszer. Az eltérő demokráciafelfogások különböző intézményes megoldásokat igényelnek, és a helyzetet tovább bonyolítja, hogy ezen intézményes megoldások is eltérő eredményt adnak különböző társadalmakban. Nem mindegy például, hogy adott demokráciafelfogást szem előtt tartva milyen intézményes megoldás a kívánatos egy erősen

fragmentált, konfliktusokkal mélyen átítatott, vagy éppen egy egységes társadalomban.<sup>[20]</sup>

**[15]** A fenti megállapításnak alkotmányos hatásai is vannak; mivel a demokrácia eltérő felfogásaiból különböző választási rendszerek következhetnek, a demokrácia alkotmányos fogalmából önmagában – tehát bővebb alkotmányos normatartalom nélkül – nem olvasztható ki egyetlen alkotmányos választási rendszer. Ez természetesen, ahogy arra a későbbiekben is kitérünk, nem jelenti azt, hogy a választási rendszereknek ne lennének alkotmányos kiindulópontjaik és mércéik – azonban itt más területekhez képest szokatlanul tág alkotmányos „holtterrel” kell számolnunk.<sup>[21]</sup> Ez fejeződik ki például abban, hogy az Alaptörvény nem határozza meg a választási rendszer pontos paramétereit, ebből pedig az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az következik, hogy az Országgyűlés tág mozgástérrel rendelkezik a rendszer megalkotása során, azaz például elfogadhat akár arányos vagy többségi rendszert is.<sup>[22]</sup>

## 1.5. Választások és pártok

**[16]** Végezetül meg kell említeni a ->politikai pártokat mint olyan alkotmányjogilag releváns tényezőket, amelyek kihatással vannak a választási rendszerre is.

**[17]** Egyrészt a választási rendszer kihatással van magára a pártrendszerre, illetve a párton belüli erőviszonyokra is. Előbbire példa a többségi rendszerek kétpártrendszert elősegítő hatása, utóbbira pedig az szavazatátruházó rendszerek párton belüli versengést felerősítő hatása.<sup>[23]</sup> Vagyis a választási rendszer kijelölésével a pártokra és tágabban magára a pártpolitizálásra is hatást gyakorlunk. Ugyanígy a választási rendszerek egyes, a 3. pontban is taglalt elemei (egyéni kerületek, nyílt vagy zárt listák stb.) ugyancsak kihatással vannak a pártpolitizálásra.<sup>[24]</sup>

**[18]** Másrészt a pártok rendszerint alkotmányosan kifejezetten rögzített funkciókkal rendelkező szereplők. Ebből az következik, hogy a választási szabályozással szemben alkotmányos elvárások is megfogalmazhatók a pártok szerepét illetően. Tételezhető olyan demokrácia- és alkotmányelmélet, amely a pártokat és pártosodást kifejezetten nemkívánatosnak gondolja,<sup>[25]</sup> ám amíg az alkotmányok kifejezetten rendelkeznek a pártokról és azok funkcióiról, addig ez az elgondolás nem megvalósítható.<sup>[26]</sup>

**[19]** Végül pedig, az alkotmányos elvárásokon túl arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy mára már a demokrácia, valamint a képviseleti hatalomgyakorlás összefonódott a pártpolitizálással.<sup>[27]</sup> „A pártok elsöprő jelentőséggel bírnak az érdekek artikulációjában és aggregálásában, nem különben a kormányzásban”,<sup>[28]</sup> emellett pedig maguk a választók is elsősorban pártpreferenciával rendelkeznek.<sup>[29]</sup> Ez tényszerűen támasztja alá, hogy a választási rendszerekben a pártoknak kiemelt szerep jut, és hogy a szavazatok mandátumokká transzformálása kapcsán a pártpreferencia vizsgálata az elsődleges, ami alkotmányjogilag sem közömbös.<sup>[30]</sup>

## 2. Választások és alkotmányjog

### 2.1. Választások és alkotmánybíráskodás

**[20]** Ahogy azt a választások alapjogvédelmi funkcióinál említettük, a választási joganyag sok tekintetben speciális, és a védelme erős alkotmánybíráskodást igazol.

**[21]** Ennek a megfontolásnak egyrészt az az alapja, hogy amennyiben a demokratikus hatalomgyakorlás nem működik megfelelően, úgy nem számíthatunk arra, hogy hatékony korrekciós mechanizmusként szolgál akár a politikai felelősségre vonásra irányuló, akár alapjogvédelmi funkcióját tekintve. Amennyiben a kormány valamely szakpolitikájával nem értünk egyet (vagy akár azt alapjogsértőnek gondoljuk), mindig felmerül korrekciós lehetőségként, hogy leváltsuk az adott kormányt. A kormányzat választási szakpolitikája annyiban különleges, hogy ebben az esetben nem, vagy csak korlátozottan támaszkodhatunk magára a választásokra – hiszen

éppen az ezzel kapcsolatos szabályozást kifogásoljuk. A legtágabb értelemben ez a megfontolás magában foglalja a demokratikus hatalomgyakorlás teljes intézményrendszerét, vagyis a szólás- és véleményszabadságtól kezdve a gyülekezési szabadságon át a pártalapítás szabadságáig minden olyan elemet, amely a demokratikus hatalomgyakorlás működését szolgálja. Tehát míg minden más szabályozásnál felmerülhet érvként az, hogy bízunk a demokratikus hatalomgyakorlás korrekciós erejében, addig ezeknél a szabályozási elemeknél, még ha el is fogadjuk a demokrácia korrekciós erejét, felmerül a külső ellenőrző intézmények szerepe.<sup>[31]</sup> Ez a joggyakorlatban is megjelenik, ahogy azt az USA Legfelsőbb Bíróságának Carolene Products döntésében található híres lábjegyzete is mutatja. A jegyzet többek között azt hangsúlyozza, hogy a bíróság kiemelt alkotmányossági vizsgálatnak veti alá azt a szabályozást, amely megakadályozhatja, hogy a választópolgárok az adott szabályozás visszavonását elérjék.<sup>[32]</sup> Nagyrészt erre épített az amerikai *process theory* is, amelynek lényege, hogy a demokratikus hatalomgyakorláshoz kapcsolódó jogok kiemelt védelmet, az ezt szabályozó joganyag pedig szigorú normakontrollt igényel a bíróságok részéről.<sup>[33]</sup>

**[22]** Az erős alkotmánybíráskodás szükségességét húzza alá emellett az a tény, hogy erős demokráciákban is előfordul, hogy a politikai cselekvő a választási rendszert igazítja a pillanatnyi politikai érdekéhez. Ez abból fakad, hogy a választási joganyagot általában a népképviselői szerv fogadja el, amely azonban politikailag nem semleges. Ezáltal a demokratikus rendszerekben kódolva van tehát, hogy az éppen regnáló politikai erő a politikai verseny szabályait módosítva jut előnyhöz.<sup>[34]</sup>

**[23]** A választási joganyag kapcsán nemcsak elméletileg igazolható az alkotmánybíráskodás, de az elmúlt évtizedekben a vonatkozó joggyakorlattal kapcsolatban a „demokratikus hatalomgyakorlás szabályainak alkotmányosodását” (*constitutionalization of democratic politics*) figyelhettük meg.<sup>[35]</sup> Ennek lényege, hogy a bíróságok olyan alkotmányos követelményeket olvasztanak ki az alkotmányokból, amelyek keretet szabnak a demokratikus hatalomgyakorlásra vonatkozó joganyagoknak. Az Egyesült Államokban például a Legfelsőbb Bíróság a hatvanas években olvasztotta ki a választójogból a *one-person-one-vote* követelményét, amely alapján például alkotmányellenesnek nyilvánította a választókerületek közötti eltérést.<sup>[36]</sup> A német alkotmánybíróság ugyancsak több határozatában értelmezte a választásokra és választási rendszerre vonatkozó alkotmányos követelményeket,<sup>[37]</sup> 2012-ben pedig még magát az alsóházi (vagyis a Bundestagra vonatkozó) választási rendszert is megsemmisítette.<sup>[38]</sup> Ahogy az a 4. részből is látszik, a magyar alkotmánybíróság is több esetben vizsgálta a választási szabályozást, egy esetben például a választójog egyenlőségének sérelmére alapozva semmisítette meg a kerületi beosztást.<sup>[39]</sup>

**[24]** A bíróságok emellett választási bíráskodást is végeznek, amennyiben végső fórumként eljárnak a választással kapcsolatos jogvitákban. Ennek a legérzékenyebb pontja az, mikor a választás eredményét teszik kérdésessé, hiszen ilyenkor látszólag a bíróság „eldönti” a választás eredményét.<sup>[40]</sup> Jellemző ezekre az eljárásokra, hogy gyors döntést igényelnek, hiszen a választások kapcsán különösen fontos, hogy az eredménnyel kapcsolatban ne álljon elő hosszan függő helyzet.<sup>[41]</sup>

## 2.2. A választások mint az alkotmányjogi vizsgálat tárgya

**[25]** Az alkotmányjogi vizsgálat tárgya kettős. Egyrészt, szűkebb értelemben, a vonatkozó normaszöveg, alkotmánybírói határozatok, valamint alkotmányelméleti irányok alapján azonosítja azokat az alkotmányos elvárásokat, amelyeknek a választási rendszernek (valamint annak elfogadásának és módosításának) és az azt alkalmazók gyakorlatának meg kell felelnie. Ilyen alapon vizsgálható, hogy mennyiben alkotmányos a küszöb alkalmazása,<sup>[42]</sup> vagy az, hogy meghatározott eredmény el nem érése esetén vissza kell fizetni a kampánytámogatást.<sup>[43]</sup> A vizsgálatnak ekkor is több szintje van, hiszen kiindulhatunk az alkotmánybírói gyakorlatból, azonban adott esetben ez a gyakorlat is kritika tárgya lehet, sőt maga az alaptörvényi normaszöveg



is, amennyiben az konfliktusban áll az Alaptörvényből kiolvasható politikai filozófiai alapelvekkel.<sup>[44]</sup>

**[26]** Tágabb értelemben emellett az alkotmányjogi vizsgálathoz tartozik az alkotmányos kereten belül érvényesülő, választási rendszert leíró szabályok, valamint egyes társadalmi objektivációk e viszonyrendszerben való értelmezése. Tág értelemben az alkotmányjogi vizsgálat tárgya például, hogy milyen modell szerint épülnek fel a választást ellenőrző szervek,<sup>[45]</sup> vagy hogy egy meghatározott, a választási rendszerben lévő szabálynak mi a pontos tartalma (például meghatározott részvétel mellett ki szerzi meg a mandátumot a kerületben). Ez a fajta vizsgálat a normaszöveg kibontására irányul, anélkül, hogy annak alkotmányosságát vizsgálná.

**[27]** Jelen írásban mindkét vizsgálati szempontot megpróbáljuk legalább felvillantani, erre azért is van szükség, mert a szűkebb alkotmányos vizsgálat nem végezhető el az intézményrendszer egészének ismerete nélkül, amely viszont igényli az egyes intézmények alkotmányos szerepének vizsgálatát is. A két vizsgálat tehát összefügg.

**[28]** A jogtudomány mellett a választásokat számos tudomány vizsgálatának tárgyává teszi, így például a matematika (választási matematika), a politikaelmélet, a történettudomány (választástörténet), a politológia, valamint az azon belül elkülönült választáspolitikológia. A választások és választási rendszerek jogtudományi vizsgálatánál szükségszerűen felmerül az interdiszciplináris szemléletmód szükségessége. Ez abból következik, hogy a szabályozásból önmagában nem következtethetünk a választási rendszer működésére, ezáltal pedig nem azonosítható pontosan az a normatartalom, amelynek alkotmányosságát vagy működését vizsgálni szeretnénk.<sup>[46]</sup> Példaként utalhatunk arra, hogy az egyes politikai erők közötti viszonyok nagyban befolyásolják azt, hogy a választási rendszer mennyire produkál aránytalan eredményeket; ugyanaz a jogi konstrukció nagymértékben eltérő eredményeket szült másféle politikai kontextus mellett (lásd 4.1.3. pont). De ugyanígy vannak a választói viselkedésnek olyan sajátosságai, mint például a fent kifejtett pártpreferencia elsődlegessége, amelyeket az alkotmányjogi vizsgálatnál is figyelembe kell venni. A választási rendszer vizsgálatánál tehát kiemelkedően fontos a kontextus, így például az adott rendszer történeti fejlődésének, politikai tradícióinak, vagy éppen az azt kitöltő pártrendszernek a vizsgálata. De ugyanúgy fontos szerephez juthatnak adott esetben az alkotmányos szabályokból absztrahált képviselői elvek és az azok által determinált választási szabályok.<sup>[47]</sup>

### **3. A választásokra vonatkozó szabályrendszer felépítése. A választási rendszerek megalkotása és módosítása**

#### **3.1. A választásokra vonatkozó szabályrendszer felépítése**

##### **3.1.1. Eljárási és anyagi normák, a szabályozás vertikális tagolódása**

**[29]** A választásokra vonatkozó szabályrendszer eljárási és anyagi normákra tagolódik, és vertikálisan többszintű. Az eljárási normák a rendszer dinamikus természetét fejezik ki, szabályozva többek közt a választási szerveket, a jelöltek kampánytevékenységét, a szavazatok leadásának és megszámolásának módját. Tágabb értelemben idevehetjük a kampányfinanszírozásra és a kampány médiaszabályozására vonatkozó rendelkezéseket.<sup>[48]</sup> A rendszer anyagi jogi normái fejezik ki a szabályrendszer statikus voltát; ezek határozzák meg az – aktív és passzív -->**választójog** feltételeit, a mandátumok számát, a kerületi beosztást, a jelölés feltételeit, a leadható szavazatok számát, valamint a szavazatok mandátumokká transzformálásának módját.<sup>[49]</sup>

**[30]** A vertikális dimenziót a ->**jogforrási** hierarchia szerint rekonstruálhatjuk; a szabályozás legfelsőbb szintjén az alkotmányban foglalt szabályok állnak, ezt a keretet töltik ki a törvényi szintű rendelkezések, amelyek egyes részletkérdések meghatározását rendeletekre utalhatják. Az

egyes alkotmányok különböző mélységig szabályozzák a választási rendszert, egyes államokban részletesen meghatározzák azt, míg máshol csak a legalapvetőbb szabályokat fektetik le.

[31] Magyarországon mind a korábbi, mind a jelenlegi alkotmányos szabályozás a legalapvetőbb normákat tartalmazza csak: a választójogosultságra, a választások időközére és kitűzésére, a választási alapelvekre, valamint a politikai reklámra vonatkozó alapvető, valamint e tárgykörök sarkalatos voltát kimondó szabályokat.<sup>[50]</sup> Az Országgyűlés e keretek között alkotja meg a választási rendszer eljárási és anyagi szabályait, amelyek kivételes esetben egyes részletszabályok megállapítását rendeleti körbe utalja. Emellett az állami szabályozási hierarchia mellett, attól függetlenül érvényesül a nemzetközi jogi keret (lásd 3.2.3. pont).

### 3.1.2. Választójog és választási szabályozás

[32] A választási szabályozásra hatással van egyrészt az alkotmányok elsőprő többségében kifejezetten szabályozott ->**választójog** tartalma és az abból fakadó alkotmányos követelmények. A választási szabályozás egyes elemei (például a választási rendszer), óhatatlanul kihatással vannak a választójog érvényesülésére, ezáltal egyes szabályozási elemek a választójog alkotmányellenes korlátozását valósíthatják meg. A választási küszöb például korlátozza a választójogot, így – a választójog alapjogi természetéből következően<sup>[51]</sup> – alávétendő az alapjogok korlátozására irányadó mércének (törvényi szint, szükségességi-arányossági teszt stb.).

[33] A választójog ezáltal a bíróságok számára is normatív alapot teremt arra, hogy a választási szabályozást vizsgálják. Ebben a tekintetben a választójog határai nem egyértelműek, hiszen végső soron a választási rendszer minden eleme kihatással van a választójog érvényesülésére. Ahogy arra fent is utaltunk, az amerikai Legfelsőbb Bíróság a hatvanas évektől a választójog normatív tartalmaként értelmezte azt, hogy az egyes választókerületekben ne legyen kiugróan nagy különbség a választásra jogosultak számában<sup>[52]</sup> – ez a döntése ma már szinte banálisnak tűnhet, azonban akkoriban koránt sem volt az, nem véletlenül emlegetik a döntéssel megkezdődő korszakot „*reapportionment revolutionként*” (választókerület-újrarajzolási forradalom). A választójog normatív tartalma és a választási szabályozásra gyakorolt hatása tehát nagyban függ az azt értelmező bíróságok aktivizmusától, valamint a tágabb politikai-történelmi kontextustól.

[34] A választójog alapjogi természete a hazai szabályozásban is érvényre jut, az Alaptörvény az alapjogi katalógus részeként, a XXIII. cikkben szabályozza. Az alapjogi természet és az azzal járó, a korlátozással kapcsolatos alkotmányos mércék alkalmazását szilárd joggyakorlat övezi.<sup>[53]</sup>

### 3.1.3. Választási alapelvek

[35] A választási rendszerekre a választójogosultság mellett – illetve azzal együtt – a legtöbb nemzetközi dokumentumban és nemzeti alkotmányban megjelenő választási alapelvek szabályozása fejt ki a legnagyobb hatást.<sup>[54]</sup> A választási alapelvek célja a választójog, illetőleg a népszavazáshoz (->**népszavazás és népi kezdeményezés**) való alkotmányos alapjog gyakorlásának, a választások demokratizmusának, valamint az alkotmányban szabályozott eljárási garanciáknak a biztosítása.<sup>[55]</sup> A választási alapelvek tehát elvárásokat fogalmaznak meg a jogalkotó és jogalkalmazó szervek felé a választási rendszerrel kapcsolatban. Egy részük, például az általánosság, egyenlőség elve a választójogra mint alapjogra vonatkozik, annak tartalmát – legalábbis részben – jelöli ki, míg más részük, például a közvetlenség vagy titkosság, inkább a szavazás módszerére vonatkozik.<sup>[56]</sup>

[36] Magyarországon mind az országgyűlési, mind pedig az önkormányzati választásokon a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson fejezik ki akaratukat.<sup>[57]</sup> A rendszerváltást követően is érvényesülő négy alapelv (általános, egyenlő, titkos, közvetlen)



tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatban értelmezte, az Alaptörvény által bevezetett „választók akaratának szabad kifejezését biztosító” kitétel tartalmának részletes kibontására azonban eddig nem került sor.<sup>[58]</sup>

**[37]** Az általánosság elve a választójogi szabályozáshoz kapcsolódik, és azt normatív elvárás támogatja a szabályozással szemben, hogy a társadalom minél szélesebb köre rendelkezzen aktív és passzív választójoggal.<sup>[59]</sup> Ez alapvető feltétele a képviseleti rendszer legitim voltának, de mint normatív elvárás nem a szűk értelemben vett választási rendszerrel, hanem a választójog szabályozásával szemben érvényesül.

**[38]** A titkosság elve a szavazáshoz, illetve a választási eljáráshoz kapcsolódik, és azt a követelményt támogatja a szavazási móddal szemben, hogy a szavazatból ne lehessen az azt leadó választópolgárra következtetni. Ez az elvárás az eljárási szabályokkal szemben érvényesül, szükségessé teszi például a szavazófülke használatának biztosítását, vagy éppen kizárja az SMS-ben való szavazás lehetőségét.<sup>[60]</sup> A választási rendszer jelen szócikk fókuszában álló anyagi jogi szabályait azonban nem determinálja.

**[39]** A választási rendszer anyagi jogi szabályaira leginkább a választójog egyenlősége és a közvetlenség követelménye van hatással. Emellett determinálhatja még a rendszert az arányosság elve, amely az Alaptörvényben nem szerepel, azonban számos európai államban alapelveként funkcionál.<sup>[61]</sup>

**[40]** A választójog egyenlősége – mint az ->egyenlőség speciális esete<sup>[62]</sup> – alapján minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, valamint a szavazatoknak lehetőleg azonos súlyúnak kell lenniük.<sup>[63]</sup> Az első kritérium (egy ember – egy szavazat elve) az egyenlőség formális szintjét adja, ennek abszolút módon, vagyis korlátozásoktól mentesen kell érvényesülnie; az ettől eltérő szabályozás, amely számszerűen eltérő szavazatot biztosít, minden esetben alkotmányellenes lesz.<sup>[64]</sup> Nemzetközileg is egységesnek tekinthető az a gyakorlat is, amely alapján az is ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyes kerületekben jelentősen eltér a választásra jogosultak száma.<sup>[65]</sup> A közel azonos súly további tartalmának meghatározása ennél problémásabb, ugyanis nem egyértelmű, hogy e tekintetben milyen szempontok szerint határozható el az egyenlőség az arányosságtól.<sup>[66]</sup> Az arányos választási rendszer és az egyenlő választójog kapcsolatához még fontos megjegyezni azt, hogy a szakirodalomban megjelenik olyan álláspont, amely szerint a választópolgárok akaratának szabad biztosítását előíró ötödik alapelv akár olyan tartalommal is megtölthető, amely alapján egy súlyosan aránytalan választási rendszer kialakítása ezen alapelv sérelmét jelentené.<sup>[67]</sup>

**[41]** Végül a választójog közvetlensége alapján kizárható egy, az Egyesült Államok választási rendszeréhez hasonló elektori szisztéma kialakítása, mivel a választópolgárok ezen alapelv szerint minden közvetítő szerv vagy testület nélkül választják meg a népképviseleti szervet. Ellentétes a közvetlenség elvével például, ha a nemzeti választott vezetők egyben a parlament teljes jogú tagjai is lesznek.<sup>[68]</sup> E szempont sérelme merült fel például a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának reformjakor.

## 3.2. A választási rendszerek megalkotása és módosítása

### 3.2.1. Kinek a hatásköre?

**[42]** A választási rendszerek megalkotása jellemzően a legfőbb népképviseleti szerv (-> [parlament](#)) hatáskörébe tartozik. Ennek során, annak függvényében, hogy a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányos vagy törvényi szinten kerülnek szabályozásra, a népképviseleti szerv vagy alkotmányozói, vagy törvényhozói minőségében eljárva alkotja meg és módosítja a választási rendszerre vonatkozó szabályokat. Ez a megoldás egyrészt igazolható legitimációs megfontolásokból, másrészt azonban, mivel az alkotmányozó és jogalkotó sosem politikailag

neutrális szervek, magában hordozza a választási joganyag manipulációjának veszélyét (lásd 2.1. pont).

[43] Az egyes alkotmányok különböző mélységig szabályozzák a választási rendszert, így különböző mértékű mozgásteret hagynak a törvényhozóként eljáró népképviselői szerv számára a rendszer megalkotásakor. Írországban például a szavazatátruházó választási rendszer alkalmazását az alkotmány írja elő, ezért ennek megváltoztatásához alkotmánymódosításra és így népszavazásra van szükség. Olyan is előfordulhat, hogy az adott módosításról nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy alkotmánymódosítást igényel-e. Kanadában például a liberálisok 2015-ös választási győzelme után merült fel a választási rendszer arányosításának gondolata, vita bontakozott ki azonban abban a kérdésben, hogy szükséges-e ehhez az alkotmány módosítása.<sup>[69]</sup> Az alkotmányba foglalás visszaszoríthatja a manipulatív módosítás esélyét, ugyanakkor csökkenti a rendszer rugalmasságát, amelyre szükség lehet akkor, ha a módosítást nem politikai érdekek motiválják.<sup>[70]</sup>

[44] Magyarországon az alaptörvényi szabályok megalkotásakor és módosításakor alkotmányozói minőségében az Országgyűlés jár el. Az alaptörvényi keretek között pedig törvényhozói minőségében – ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette<sup>[71]</sup> – széles mozgásterrel rendelkezik a választási rendszer szabályainak megalkotásakor. Emellett az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja kizárja a választási törvények tartalmáról történő népszavazást, ezzel az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalja a tárgykört.

[45] Különös figyelmet érdemel az, hogy melyik szerv hatáskörébe tartozik a választókerületek meghatározása. Ez azért kiemelt jelentőségű, mert a választókerületek meghatározása révén ugyanolyan választói eloszlás mellett különböző mandátumeloszlás eredményezhető, vagyis adott párt úgy növelheti a mandátumainak a számát, hogy a szavazatszám nem változott. Ez egyrészt úgy érhető el, ha az ellenfél szavazói nagyobb kerületekbe tömörülnek (*malapportionment*). Ez előfordulhat általános demográfiai trendek mentén – ez történt például Angliában a XIX. században, mikor elnéptelenedtek a vidéki területek, és hatalmas különbség volt a városi és vidéki kerületek lakossága között –, de lehet szándékos tervezés eredménye is. Másrészt elérhető az ún. *gerrymandering* révén, amely során a kerületeket meghúzó a billegő körzeteket saját maga javára dönti el, és az ellenfél szavazóit „túlnyert” kerületekbe tömöríti.

[46] Ez megelőzhető például a megfelelő intézményrendszer kiépítésével és a hatáskör független szervhez történő telepítésével. Amennyiben politikai szervre van bízva a döntés, úgy mindig felmerül a manipuláció kockázata. Erre jó példa az Egyesült Államok, ahol a decentralizált rendszerben az egyes államok parlamentjei határozzák meg a kerülethatárokat, és ezáltal a *gerrymandering* kódolva van a rendszerbe.<sup>[72]</sup> A kerülethatárok intézményes kereteireis vonatkozóan tartalmaz ajánlásokat a Velencei Bizottság ajánlása,<sup>[73]</sup> illetve nemzetközileg is ismertek jó példák.<sup>[74]</sup>

[47] Magyarországon az Alaptörvény explicite nem rendezi a kérdést, az azt kitöltő törvényi szabályozás pedig az országgyűlési választásokkal kapcsolatban éppen az Országgyűlésre bízva a határok megszabását. Ez nem felel meg a Velencei Bizottság ajánlásainak, emellett alkotmányos aggályok is felvethetők, mind ez idáig azonban az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a szabályozást.

### 3.2.2. A rendszer megalkotásának keretei

[48] Az egyes nemzeti parlamenteknek a választási rendszer megalkotása során jellemzően két normarendszert kell figyelembe venniük; a megalkotott szabályoknak, valamint azok elfogadásának egyrészt meg kell felelniük az adott állam alkotmányos szabályainak, másrészt pedig egyes regionális és globális nemzetközi jogi elvárásoknak. Így például ha a Francia Nemzetgyűlés módosítani kívánja a választási rendszert, úgy azt a francia alkotmányban

meghatározott eljárás szerint, és azzal összhangban lévő tartalommal teheti meg, emellett pedig figyelemmel kell lennie mindazon nemzetközi jogi egyezményekre, amelyeknek Franciaország részese, és amelyek elvárásokat fogalmaznak meg a választási rendszerrel kapcsolatban. Jelen részben az alkotmányos, a következő részben pedig a nemzetközi keretrendszerrel foglalkozunk.

**[49]** Az alkotmányos normákat és korlátokat alapvetően két csoportba sorolhatjuk. Egyrészt vannak olyan procedurális korlátok, amelyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok elfogadásának eljárását határozzák meg, így például az ahhoz szükséges szavazati arányt, a módosítások hatályba lépésének időpontját (*cooling off period*) vagy – amennyiben kétkamarás törvényhozásról beszélünk – az alsó- és felsőház együttdöntési eljárását szabályozzák, vagy kizárják a módosítást a választást megelőző meghatározott időszakban.<sup>[75]</sup> A procedurális szabályok elsősorban a választási rendszer stabilitását hivatottak elősegíteni, azt, hogy az egyes politikai erők ne igazíthassák a saját körülményeikhez a szabályozást.<sup>[76]</sup> Amennyiben az adott szabályozás az alkotmányba van foglalva, úgy a módosítás procedurális keretei az alkotmánymódosítás feltételrendszeréhez igazodnak, és általában ez biztosítja a legnagyobb mértékű stabilitást. Fontos azonban az is, hogy a szabályok ne eredményezzenek túlságosan merev rendszert – ha például túlzottan részletekbe menően meghatározza az adott alkotmány a választási szabályozást, úgy egyes valóban változtatásra szoruló szabályok megbéníthatják a rendszert.<sup>[77]</sup>

**[50]** A magyar szabályozás e tekintetben 1989 óta változatlan: az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával fogadhatja el a választási rendszerre vonatkozó szabályokat.<sup>[78]</sup> Egyéb eljárásbeli kötöttség és hatálybalépési sajátosság nincs, procedurális korlátként *egyedül az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény* (Vjt.) 4. § (6) bekezdés második fordulatát lehet említeni, amely alapján a választókerületi beosztást nem lehet módosítani a választást megelőző év első napja és az választás napja közötti időben. Ez a korlátozás – törvényi szabályként – azonban csak részlegesen érvényesülhet, hiszen a választókerületi beosztást is a Vjt. tartalmazza, tehát a jogalkotó megteheti, hogy annak módosításával egy időben magát a korlátozást is megváltoztatja, ahogy erre sor is került több alkalommal.<sup>[79]</sup> Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvényből levezethetők a választási rendszer stabilitására vonatkozó követelmények, amelyek kérdésessé teszik, hogy alkotmányos-e a választási rendszer módosítása a választásokat megelőző egy éven belül, habár, mint arra később kitérünk, az önkormányzati rendszer módosítására többször sor került a kérdéses időszakon belül.<sup>[80]</sup>

**[51]** A kétharmados követelménnyel kapcsolatban kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban a kétharmados tárgykörből nem következik, hogy minden, a választásokat érintő törvényt csak ilyen többséggel lehetne elfogadni.<sup>[81]</sup> A választási rendszerre nézve az Alkotmánybíróság vezette le, hogy mely elemeinek módosításához van szükség kétharmados többségre (például a választókerületek meghatározásánál irányadó szempontok, az egyes kerületek között megengedhető különbség mértéke stb.).<sup>[82]</sup> Az Alkotmánybíróság érvelése szerint habár a választókerületek száma és megyénkénti eloszlása kétharmados tárgykör, a pontos kerülethatárokat tartalmazó szabályozás nem az.<sup>[83]</sup> Ezen az sem változtat, hogy a Vjt. sarkalatossági klauzulája sarkalatosnak minősíti a törvény pontos kerülethatárokat tartalmazó 2. számú mellékletét,<sup>[84]</sup> hiszen nem a törvények sarkalatossági klauzulái, hanem az Alaptörvény szövege és az azt kibontó alkotmánybírósági határozatok alapján dönthető el, hogy valamely tárgykör sarkalatosnak minősül-e. Jó érvek szólnak amellett tehát, hogy a Vjt. 2. számú mellékletét a jelen lévő képviselők többségének szavazatával is módosítani lehet.<sup>[85]</sup> Általános következtetésként levonható, hogy a kétharmadosság körében mindig vizsgálandó, hogy az a szabályozás mely részeire terjed ki, de ekkor csak az alkotmányos szabályokból indulhatunk ki.

**[52]** Az eljárási szabályok mellett az alkotmányok tartalmazznak olyan szubsztantív szabályokat, amelyek kijelölik a választási rendszerek megalkotásának tartalmi kereteit. A szubsztantív szabályok funkciója kettős; egyfelől tartalmi korlátját adják az országgyűlés mozgásterének,

másrészt értelmezési keretét határozzák meg a létrejövő választási rendszernek.

[53] A legfontosabb ilyen szubsztantív szabályok a korábban is említett választási alapelvek. A létrejövő szabályozásnak biztosítania kell az általános és egyenlő választójogot, valamint a titkos és közvetlen, a választók szabad akaratának kifejezését biztosító szavazást. Az alapelvektől való eltérésnél figyelembe kell azonban venni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján annak vizsgálatánál a szükségességi-arányossági teszt nem alkalmazandó.<sup>[86]</sup> Ez az álláspont a szakirodalomban is megjelenik,<sup>[87]</sup> azonban van példa ellenkező véleményre is.<sup>[88]</sup> Az alapelvek érvényesülésére jó példa az Alkotmánybíróság 2005-ös döntése, amelyben az egyenlő választójog sérelmére hivatkozva semmisítette meg a választókerületi beosztást, mivel egyes kerületek között több mint kétszeres volt az eltérés.<sup>[89]</sup>

[54] Tágabb értelemben ezek mellett figyelembe kell még venni azt az alkotmányos felépítményt, amelybe a választási rendszer ágyazódik, így például a ->[hatalommegosztást](#) és népszuverenitást, valamint a ->[jogállamiságot](#) tartalmazó normák is – a választási alapelvekhez képes közvetett módon – alkotmányos elvárásokat támasztanak a választójogi szabályozással szemben.

[55] Fontos azonban rámutatni, hogy a választójogi szabályozással kapcsolatos alkotmányos keretrendszer hatékonyságát nagymértékben zárójelbe teszi az, hogy mind az Alaptörvény, mind pedig a választójogi törvények kétharmadosak, ezért a választójogi szabályozás megváltoztatásával egyidejűleg maga az alkotmányos keret is módosítható.<sup>[90]</sup> Ezen csak kis mértékben változtat az a tény, hogy az Alaptörvény módosításához az összes, míg a választójogi törvények módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára van szükség, hiszen a gyakorlatban ez jellemzően nem jelent érdemi különbséget.<sup>[91]</sup>

### 3.2.3. A rendszer nemzetközi keretei

[56] A választójogi szabályozásra vonatkozó nemzetközi keretrendszerből globálisan a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (PPJNE), míg regionális szinten az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE) fontos kiemelni. A PPJNE 25. cikke az Alaptörvényi szabályozással lényegileg megegyező módon lefekteti az öt választási alapelvet, valamint a közügyek vitelében való részvételhez és közhivatali tisztség viseléshez való jogot. Az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének harmadik cikke pedig észszerű időközönként tartott, titkos szavazással lebonyolított szabad választások tartását írja elő, amelyek biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését.<sup>[92]</sup>

[57] A választási rendszerekkel kapcsolatban általánosan érvényesülő tendencia, hogy a nemzetközi jogi dokumentumokat értelmező szervek általában a tagállamok széles mozgásterét hangsúlyozzák,<sup>[93]</sup> kiemelve, hogy a választási rendszer az adott állam politikai fejlődéstörténetének a terméke, tehát amíg egyes elemek elfogadhatatlanok egy adott rendszerben, lehet, hogy elfogadhatók egy másikban.<sup>[94]</sup> A nemzetközi szervek által is többször aláhúzott következtetés, hogy nincs egy általánosan elfogadott választási rendszer.

[58] E két dokumentum mellett fontos még megemlíteni az Európa Tanács mellett működő Velencei Bizottság<sup>[95]</sup> tevékenységét, abból is kiemelve a Tanács tagállami választási rendszereinek demokratikus konvergálásához iránymutatást adó *Code of Good Practice in Electoral Matterst*, amely a választójog mellett a választások közötti időközökre és a választási rendszer stabilitására vonatkozóan is tartalmaz iránymutatásokat.

[59] A választásokkal kapcsolatos kiemelt nemzetközi intézmények emellett az egyes nemzetközi szervezetek által végrehajtott megfigyelő missziók. Az európai térségben az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ, angolul *Organization for Security and Co-operation in Europe*) keretein belül működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) által szervezett missziókat érdemes kiemelni, amelyek az egyes választásokat követően átfogó jelentésben értékelik az adott választást.<sup>[96]</sup>

## 4. Választási rendszerek Magyarországon

[60] A választási joganyaggal kapcsolatos általános fejtegetések tükrében a választási rendszerekre fókuszálva mutatjuk be a magyar szabályozást. A magyar közjogi rendszerben négyféle választási rendszert különböztetünk meg, amelyek a képviselői népképviselői, helyi, szupranacionális és nemzetiségi (->[kisebbségek](#)) dimenzióját jelölik ki.

### 4.1. Országgyűlési választások

[61] A magyar egykamarás parlamentáris kormányformában a négyévente megtartott országgyűlési választások során a választópolgárok közvetlenül az országgyűlési képviselőket (->[parlament](#)  
[képviselő](#)) választják meg, az ->[államfő](#) és a miniszterelnök személyére így csak – legalábbis alkotmányjogi értelemben – közvetetten tudnak hatást gyakorolni.

[62] A rendszerváltást követően a 386 országgyűlési képviselő megválasztására egy vegyes, többségi természetű egyéni ágra (176 mandátum), valamint területi, és országos listás ágra (210 mandátum) épülő rendszer jött létre, amelyben a választópolgárok az egyéni és területi listás ágon egy-egy kategorikus<sup>[97]</sup> szavazattal vehettek részt a választásokon, a mandátumot nem eredményező szavazatok pedig az országos listán érvényesülhettek. A többségi elvet az egyéni kerületek, míg az arányos elvet a területi és az országos lista volt hivatott előmozdítani.<sup>[98]</sup> Az átfogó közjogi változtatások keretében 2011-ben a parlament 199 fősre csökkentése mellett új választási rendszert fogadott el az Országgyűlés,<sup>[99]</sup> amely bár számos ponton eltér elődjétől, struktúrájában és alapelveiben megőrizte annak sajátosságait. Továbbra is az egyéni kerületek képviselik a stabilitást, a listás ág pedig az arányosító elemet, a választópolgárok – a külhoniak kivételével<sup>[100]</sup> – pedig továbbra is két kategorikus szavazatot adnak le a választások során. A rendszer tehát továbbra is vegyes választási rendszer, amely – mint azt a későbbiekben is látni fogjuk – az elődjénél még inkább hajlamos az aránytalanságra.

#### 4.1.1. Egyéni ág

[63] A választási rendszer egyik alappillére továbbra is a *first-past-the-post* szisztémájú egyéni ág, amely a többségi elvet és a rendszer stabilitását hivatott biztosítani. Az ország 106 egymandátumos egyéni kerületre oszlik, amelyekben a korábbi kétfordulós helyett egyfordulós szavazáson a szavazatok relatív többségét elérő jelölt szerzi meg a mandátumot. A rendszerből kikerült a korábbi, első fordulóban érvényesülő ötven százalékos érvényességi küszöb, a legtöbb szavazatot szerzett jelölt a résztvevők arányától függetlenül elnyeri a mandátumot. A jelöléshez ötszáz választópolgár ajánlása szükséges.

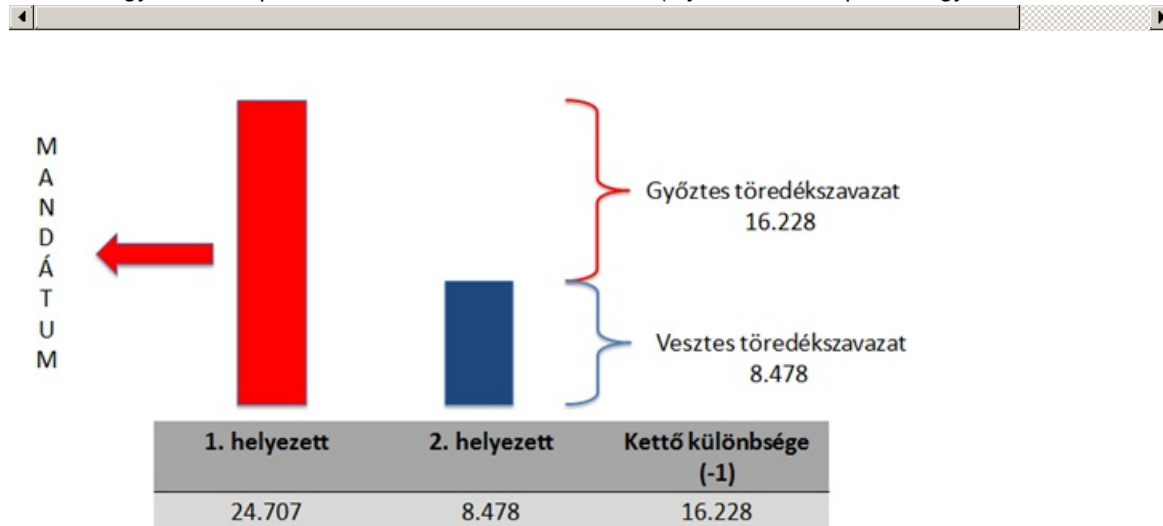
[64] Az egyéni választókerületek számát (megyéenként és Budapesten) és pontos területi beosztását – a korábbi rendeleti szabályozás helyett<sup>[101]</sup> – a Vjt. 1. és 2. melléklete tartalmazza. A korábbi választókerületi beosztás azt eredményezte, hogy az egyes kerületek között akár kétszeres eltérés is lehetett a választásra jogosultak számában. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy ezen eltérés az egyenlő választójog alapelveibe ütközik, először mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, majd egy későbbi határozatával megsemmisítette a kerületeket megállapító rendeleti szabályt.<sup>[102]</sup> A Vjt. levonta ennek a konzekvenciáit, kimondva, hogy ha az egyéni kerületek választásra jogosultjainak országos átlagától való eltérés meghaladja a húsz százalékot, akkor a kerületi beosztást módosítani kell.<sup>[103]</sup> Hozzá kell tennünk azonban, hogy a szabály semmilyen jogkövetkezményt nem fűz ennek elmaradásához, nincs független előkészítő szerv bevonva az eljárásba, valamint mivel a választókerületi beosztást az Országgyűlés ugyanolyan feltételekkel módosíthatja, mint a Vjt. többi részét, nincs akadálya annak, hogy ne a kerületi beosztást, hanem a Vjt. adott szakaszát változtassa meg.<sup>[104]</sup>

[65] Hasonlóan a korábbi rendszerhez, a mandátumot nem szerző jelöltekre leadott szavazatok

vesztes töredékszavazatként átkerülnek az országos listára, így próbálva meg enyhíteni az egymandátumos kerületek aránytalanító természetét.<sup>[105]</sup>

**[66]** Jelentős változás ugyanakkor, hogy emellett bevezetésre került az ún. győzteskompenzáció intézménye, amelynek értelmében a mandátumot szerzett jelölt és a második helyezett eggyel növelt szavazatmennyisége között lévő szavazatok is töredékszavazatnak minősülnek (lásd 1. ábra). A változtatás jelentős módon aránytalanítja a rendszert,<sup>[106]</sup> az Alkotmánybíróság azonban nem állapított meg alaptörvény-ellenességet, elválasztva egymástól a választási rendszer arányosságát és a szavazatok egyenlő súlyának követelményét,<sup>[107]</sup> annak ellenére, hogy a szakmai diskurzusban a két fogalom kapcsolatával kapcsolatban ellentétes álláspont is megjelenik.<sup>[108]</sup>

**1. ábra** A győzteskompenzáció hatásának szemléltetése (Győr-Moson-Sopron megye 3. sz. választóke



#### 4.1.2. Listás ág

**[67]** A listás ágon pártlisták és nemzetiségi listák között oszlik el a megszerezhető 93 mandátum.<sup>[109]</sup> Erre az ágra két módon kerülnek szavazatok; egyrészt ide kerülnek az egyéni ág vesztes és győztes töredékszavazatai, másrészt a választópolgárok – a megszűnt területi listás ág helyett – közvetlenül országos pártlistára vagy nemzetiségi listára szavaznak.<sup>[110]</sup> A kétfajta szavazat alapján az országos lista két funkcióját különböztethetjük meg; egyrészt a vesztes töredékszavazatok révén van egy kompenzációs funkciója, amely a mandátumot egyéni kerületben nem eredményező szavazatok érvényesülését szolgálja, másrészt a közvetlenül leadott szavazatok az arányos elven alapuló reprezentációt fejezik ki.

**[68]** A listás ágon továbbra is érvényesül a rendszerváltáskor négy százalékban meghatározott, majd 1994-ben öt százalékra felemelt explicit választási küszöb, mely alapján az országos listáról csak azon pártlisták és nemzetiségi listák részesedhetnek mandátumban, amelyek a listákra közvetlenül leadott összes szavazat öt százalékát elérik.<sup>[111]</sup> Ez az öt százalékos küszöb európai viszonylatban nem tekinthető kiemelkedően magasnak, alkotmányos megítélése pedig a jogintézményt vizsgáló 3/1991. (II. 7.) AB határozat óta egyértelműnek tekinthető.<sup>[112]</sup> Az országos lista 93 mandátuma a listákra leadott és az ide kerülő szavazatok alapján, a kedvezményes nemzetiségi mandátum kiosztását követően,<sup>[113]</sup> a küszöböt elért párt- és nemzetiségi listák között arányosan, a d'Hondt-formula szerint kerül kiosztásra.<sup>[114]</sup>

#### 4.1.3. Történeti perspektíva – aránytalanság a választási rendszerben a rendszerváltás óta



[69] 1990 óta a korábbi választási rendszerben hat, míg az új választási rendszer szabályai szerint két választást bonyolítottak le. A korábbi hat választás rámutatott, hogy a jelentősen aránytalanító egyéni kerületeket és területi listákat az országos lista nem tudta kompenzálni, a korábbi rendszer igencsak hajlamos volt az aránytalanságra.<sup>[115]</sup> Az új rendszerben nőtt az egyéni kerületek aránya, és habár megszűnt a kismértékben aránytalanító területi listás ág, az egyéb változtatások mellett ez sem tudta ellensúlyozni a rendszer aránytalan irányba való elmozdulását. Ezt támasztják alá a 2014-es és 2018-as választások eredményei (lásd 1. táblázat).

**1. táblázat A választási rendszer arányossági mutatói a rendszerváltás óta<sup>[116]</sup>**

Választás	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
L-H index	20,18	21,15	12,28	11,7	6,47	13,8	22	18,13

[70] Fábián György Loosemore–Handby-indexen alapuló kategorizálása szerint – amely alapján 0–5 között arányos, 5–10 között mérsékelten arányos, 10–15 között mérsékelten aránytalan, 15 felett aránytalan a választás – az előző választási rendszer alapján tartott választások közül mindössze egy volt mérsékelten arányos (2006), három mérsékelten aránytalan (1998, 2002, 2010) és kettő aránytalan (1990, 1994) volt, valamint az új választási rendszer alapján tartott 2014-es és 2018-as országgyűlési választások is aránytalan mandátumelosztást eredményeztek. Európai átlagban ezek rendkívül magas értékek.<sup>[117]</sup> Ezzel összhangban azonban a magyar rendszer a kormányzati stabilitással kapcsolatos elvárásoknak teljes mértékben megfelelt, mindegyik választás után egyértelmű kormányképes erő jött létre, és a mindösszesen kétszer előforduló kisebbségi kormányzás sem torkollott kormányválságba.

[71] Ahogy korábban is rámutattunk, a választási rendszerrel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rendszerint inkább az Országgyűlés mozgásterét hangsúlyozta, és csak egyértelműen detektálható alkotmányellenesség esetén semmisítette meg a szabályozás egyes elemeit, mint például a korábban is említett kerületi beosztás esetében. Mint korábban is említettük, a választási rendszerrel kapcsolatban a legkomolyabb alkotmányos elvárást az egyenlő választójog követelménye támaszthatná, azonban az Alkotmánybíróság kirajzolódó, az egyenlőséget és az arányosságot elválasztó gyakorlata alapján ez a szempont a közeljövőben nem fog jelentős szerephez jutni. Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy

alkotmányos lehetne akár egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez képest pedig – *argumentum a maiore ad minus* – minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát eleve alkotmányosnak tekinthető, egészen a »tisztán arányos« választási rendszerig; figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz előírást a választási rendszer arányos, többségi illetve kompenzációs alrendszereinek arányára.<sup>[118]</sup>

Ez azt jelenti, hogy egy esetleges tisztán többségi, angolszász mintájú rendszer bevezetése esetén sem állapítana meg alaptörvény-ellenességet a testület, így viszont jelentős számú választópolgár maradhatna képviselő nélkül. Emellett pedig egy ilyen típusú módosítás jelentősen növelhetné a mindenkori legerősebb politikai erő esélyeit a kétharmados győzelemre, ami az egész alkotmányos rendszer stabilitását alááshatja.

## 4.2. Önkormányzati választások

[72] Az önkormányzati választások esetében is érvényesül az Országgyűlés széles jogalkotói mozgásteré,<sup>[119]</sup> mivel az Alaptörvény csak a választási alapelveket, a sarkalatos törvényi kitélt,

valamint az – a korábbi négyévenkénti helyett – ötévenkénti szavazást rögzíti.<sup>[120]</sup>

**[73]** A 2010-ben, hónapokkal a választás előtt elfogadott és hatályba lépett Övjt.<sup>[121]</sup> szabályozza a főpolgármester, a polgármesterek, a fővárosi és megyei közgyűlés, valamint a települési képviselő-testületek megválasztásának módját. A képviselő-testületek esetében a szavazás formája a települési lakosságszámhoz igazodik:

- 10.000 főig ún. „kislistás” rendszerben választják meg a képviselőket, vagyis minden választópolgár annyi szavazattal rendelkezik, ahány a betöltendő mandátumok száma, és az e számnak megfelelő legtöbb szavazatot szerző jelöltek lesznek a képviselők.
- Tízezer fő felett, valamint a fővárosi kerületekben vegyes – relatív többségi egyéni kerületi és kompenzációs listás – rendszerben kerülnek kiosztásra a mandátumok. A kompenzációs listás ágon a települési szinten összesített kompenzációs szavazatok öt százalékát elért lista kaphat mandátumot, a mandátumkiosztás a Sainte-Laugé-módszer szerint történik.
- A megyei közgyűlést egyszavazatos arányos rendszerben választják, amelyben a megye egy választókerületet alkot és a mandátumokat a szavazatok öt százalékát elért listák között a d'Hondt-formula szerint osztják szét.
- A fővárosi közgyűlést – a 2014-es változtatásokat követően – a főpolgármester, a kerületi polgármesterek, valamint a kompenzációs listáról a d'Hondt-formula szerint mandátumot szerzett kilenc személy alkotja.
- A főpolgármester és a polgármesterek közvetlenül, relatív többségi rendszerben kerülnek megválasztásra.

**[74]** Az önkormányzati választási rendszerre jellemző, hogy lakosságszám szerint lépcsőzetesen növekszik a képviselő-testület, valamint a megyei közgyűlés létszáma.<sup>[122]</sup> Ennek az egyenlő választójoggal való összefüggése kapcsán érdemes kiemelni a 45/2008. (VI. 17.) AB határozatot, amelyben a testület egy olyan népszavazási kezdeményezést vizsgált, amelynek következtében 1500 fő alatt a településeken egységesen háromfős képviselő-testületet választanának. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez az egyenlő választójog sérelmével járna, hiszen egy 20 fős településen sokkal kevesebb szavazat kellene a mandátum elnyeréséhez, mint egy 1500 fős településen. A magunk részéről az egyenlő választójog félreértésének tartjuk a határozatban foglaltakat, és egyetértünk Bodnár Eszterrel abban, hogy a szavazatok egyenlő súlya csak ugyanazon testület megválasztásakor értelmezhető, vagyis két képviselő-testületet ilyen szempontból nem tudunk összehasonlítani, hiszen nem ugyanarra a tisztségre irányulnak a szavazatok.<sup>[123]</sup>

**[75]** Az Övjt. elfogadását követően a jelenlegi választási rendszer struktúrája egy ízben került az Alkotmánybíróság elé, a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának kapcsán. Az ebben az ügyben hozott határozat több szempontból, a választási alapelvek választási rendszerre való alkalmazását illetően is releváns megállapításokat tartalmaz. Az Övjt. 2010-ben elfogadott szövege alapján a fővárosi közgyűlés tagjait – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – arányos listás rendszerben, közvetlenül választották meg. 2014-ben a jogalkotó, szintén pár hónappal a választások előtt,<sup>[124]</sup> módosította a közgyűlés tagjainak megválasztásának szabályait, ami alapján a relatív többségi rendszerben megválasztott főpolgármester és polgármesterek, valamint kilenc, kompenzációs listáról mandátumhoz jutó személy alkotta a fővárosi közgyűlést. A kompenzációs listára a kerületi polgármesterjelöltekre leadott, mandátumot nem eredményező szavazatok kerültek. A törvény emellett tartalmazott egy olyan szabályt is, amely alapján a kompenzációs listára kerülő szavazatokat súlyozni kellett az adott kerület lakosságszámával.<sup>[125]</sup> Tekintve, hogy a legkisebb és legnagyobb kerület esetében hétszeres volt a választásra jogosultak számában való eltérés, a szabályozás – hasonló logikával, mint az országgyűlési választások egyéni kerületeinek esetében – felvetette az egyenlő választójog, valamint az Alaptörvényben is megjelenő közvetlenség sérelmét.

**[76]** Az Alkotmánybíróság szerint a választásra jogosultak számában mutatkozó nagy eltérés valóban felveti a választójog egyenlősége sérelmének lehetőségét, azonban a jogalkotó olyan

további szabályozást vezetett be az önkormányzati törvényben, amely a szavazás során a többséget a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának több mint felét kitevő kerületek polgármestereinek szavazatához is köti. A testület szerint ez a kettős többségi döntéshozatali rendszer alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.<sup>[126]</sup> Érdekes módon tehát az Alkotmánybíróság egy választási alapelv sérelmét egy, a már létrejött szervet érintő döntéshozatali mechanizmussal látta kiküszöböltnek. Meglátásunk szerint ez, ahogy arra korábban is utaltunk, a szabad mandátumból, valamint a választási rendszer szabályainak a mandátum létrejöttéig történő alkalmazásából következően hibás megközelítés, ahogy arra Paczolay Péter alkotmánybíró is rámutat különvéleményében:

A kettős döntéshozatali rendszer legitimációt kíván teremteni a fővárosi közgyűlés döntéseihez. E célnak és a választott eszköz alkalmasságának megítélése nem ennek az ügynek a tárgya. A fővárosi közgyűlésben a kettős többség intézménye egy, a már megválasztott képviselőkől álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály, mely a választójog egyenlőtlenségének sérelmét nem csak hogy a gyakorlatban önmagában nem teljesen képes kiküszöbölni, de a választójoggal összefüggésben álláspontom szerint – dogmatikailag – nem is lenne vizsgálható. A választáshoz való jog mint alapjog a leadott szavazatoknak mandátumokká való alakításáig tart, és nem tovább.<sup>[127]</sup>

A közvetlenség sérelmét pedig a testület arra hivatkozva utasította el, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz tilalmat arra nézve, hogy a választópolgárok egy szavazatukkal két tisztségre hatalmazzanak fel valakit.<sup>[128]</sup>

#### 4.3. Európai parlamenti választások

[77] Az Európai Unió (EU), valamint annak elődjének polgárai 1979 óta közvetlenül választják meg az integráció, az Európai Parlament (EP) képviselőit. A magyar közjogi rendszerben ez a választás tehát a képviselet szupranacionális, vagy másképp fogalmazva, európai szintű dimenzióját – illetve annak egy részét<sup>[129]</sup> – jeleníti meg.

[78] Az EP-választások szabályrendszere nagyrészt determinált az európai uniós joganyag által, amely alapján az ötévente tartott választásoknak arányos képviseleten kell alapulniuk, és vagy listás rendszer, vagy szavazatátruházó rendszer alapján kell működniük.<sup>[130]</sup> Az uniós joganyag keretei között a tagállamok maguk állapítják meg a választási rendszer részletszabályait, így például a kerületi beosztást vagy a választási küszöböt, ez utóbbi azonban nem haladhatja meg az öt százalékot.<sup>[131]</sup>

[79] A választási küszöböt hét tagállam (Franciaország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Románia, Magyarország) a maximum öt százalékban, három tagállam (Ausztria, Olaszország, Svédország) négy százalékban, Görögország három százalékban, míg Ciprus 1,8 százalékban határozta meg.<sup>[132]</sup> A legtöbb államban az ország egy választókerületet alkot, öt tagállamban (Belgium, Franciaország, Írország, Olaszország, Egyesült Királyság) azonban az állam több választókerületre oszlik.<sup>[133]</sup> A legtöbb tagállamban a választópolgárok befolyásolhatják a lista összetételét, kilenc tagállamban (Németország, Spanyolország, Franciaország, Görögország, Portugália, Egyesült Királyság, Észtország, Magyarország, Románia) zárt lista van. Máltán, Írországban és Észak-Írországban STV-rendszer működik.<sup>[134]</sup>

[80] Magyarországon a választás szabályait az uniós keretrendszeren belül az *Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény* határozza meg. Ennek megfelelően az Európai Parlament tagjait arányos rendszerben, kategorikus, egyszavazatos, kötött listás szavazással választják, amely során az egész ország egy választókerületet alkot. A listaállításhoz legalább 20.000

választópolgár ajánlása szükséges. A választási küszöbérték az uniós szabályozás által megengedett maximális öt százalék, az ezt elérő listák között a megszerezhető mandátumokat – jelenleg 21 – a d'Hondt-formula alapján osztják ki.<sup>[135]</sup>

**[81]** Az EP-választások reformja 2015 óta újult erővel van a napirenden, felmerült az is, hogy a Bizottság elnökét közvetlenül a választópolgárok válasszák a listák vezetői közül (*Spitzenkandidaten*), így erősítve a tisztség legitimációját, valamint európai szintű, transznacionális listák lehetősége is felmerült. Azonban a Tanács 2018. februári informatív döntésével nem támogatta a Spitzenkandidat-rendszert,<sup>[136]</sup> az Európai Parlament pedig 2018 februárjában leszavazta a transznacionális listákat.<sup>[137]</sup> A Parlament azonban 2018 februárjában elfogadta a rendszer visszafogottabb reformjának tervezetét, amely többek között bizonyos esetekben kötelező küszöböt vezet be.<sup>[138]</sup>

#### 4.4. Nemzetiségi önkormányzati választások

**[82]** A nemzetiségek képviseletében önkormányzatok is működnek, amelyek a képviselet etnikai dimenzióját jelenítik meg. A nemzetiségi önkormányzati választások és az egyéb, itt tárgyalt választások között azonban jelentős különbség, hogy a nemzetiségi önkormányzatok nem gyakorolnak közhatalmat. Különbséget kell tenni emellett a képviselet egyéb dimenzióiban (országgyűlési és önkormányzati választások)<sup>[139]</sup> való nemzetiségi jelenlét és a nemzetiségi önkormányzatok megválasztása között.

**[83]** A nemzetiségi önkormányzatok között négy szintet – települési, fővárosi, megyei, országos – különböztetünk meg, ehhez igazodik megválasztásuknak a módja is:

- települési nemzetiségi önkormányzat esetében kislistás szavazás van, tehát a választópolgárok annyi érvényes szavazatot adhatnak le, ahány mandátumot az adott településen ki lehet osztani (ami három és négy között mozog),<sup>[140]</sup> és az ennek a számnak megfelelő első helyezettnek szerzik meg a mandátumot;
- a területi – megyei és fővárosi – és országos önkormányzat esetében a listák a szavazatarányuknak megfelelő arányban, a Hare-kvóta szerint részesülnek a mandátumokból.

### 5. JEGYZETEK

---

[1] Illetve adott esetben választott második kamarák létrehozására.

[2] „In the broadest sense, electoral systems includes everything that bears on the conduct or outcome of elections.” Richard KATZ: *Democracy and Elections*, New York, Oxford University Press, 1997, 107.

[3] Jelen szócikk fókuszában a választásoknak keretet adó választási rendszer, különösen annak anyagi normáinak ismertetése áll, röviden térünk csak ki a választási eljárásra, és terjedelmi okok miatt egyáltalán nem vagy legfeljebb említés szintjén térünk ki a kampányfinanszírozásra vagy a kampány médiajogi vetületeire.

[4] Az itt ismertetett tipológiával részben egybecsengő, de részben attól eltérő felosztást ír le BIHARI Mihály: „Demokrácia, képviselet és választási rendszer. A választási rendszer funkciói” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok*, Budapest, Országos Választási Iroda, 1999, 15–18. A politológia területéről Kovács László Imre tipológiáját idézzük: KOVÁCS László Imre: „Választás és választási rendszer” in FÁBIÁN György (szerk.): *Választási rendszerek*, Budapest, Osiris, 1997, 13–15.

[5] E három fő funkciót a Dezső Márta által írottak alapján ismertetjük. DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, 1998, 13–18.

- [6] Daryl J. LEVINSON: „Rights and Votes” *Yale Law Journal*, 2012/6., 1286–1363.
- [7] „Give us the ballot, and we will no longer have to worry the federal government about our basic rights.” Martin Luther King beszéde 1957. május 17-én. Részletek és a beszéd szövege.
- [8] BIHARI (4. j.) 7.
- [9] Az Alkotmánybíróság ebből vezette le, hogy a választójog kiemelkedően fontos politikai jog: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.
- [10] KOVÁCS (4. j.) 19.
- [11] DEZSŐ Márta: „A választási rendszer” in KUKORELLI István (szerk.) *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris, 2007, 213.
- [12] Ian MACLEAN: „Képviselési formák és szavazási rendszerek” in FÁBIÁN György (szerk.): *Választási rendszerek*, Budapest, Osiris, 1997, 26–28.
- [13] Az európai szintű demokráciával kapcsolatos legfontosabb ellenérv is a közösséggel kapcsolatos, miszerint „mivel nincs európai démosz, ezért nem lehet európai demokrácia sem”. Pierre ROSANVALON – Samuel MOYN: *Democracy Past and Future*, New York, Columbia University Press, 2006, 229.
- [14] „A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni.” 2/1993 (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 38.
- [15] 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
- [16] A magyar rendszer ilyen szempontú elemzéséhez és értékeléséhez lásd UNGER Anna: „A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer” *Fundamentum* 2014/4, 5–21.
- [17] Ehhez lásd: KATZ (2. j.).
- [18] Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press,<sup>2</sup>2012, 22.
- [19] LIJPHART (18. j.) 37–38.
- [20] Lásd KATZ (2. j.).
- [21] Ez alól természetesen kivételt képeznek a fent is említett demokratikus magba tartozó elemek. A demokráciafelfogások eltérésére hivatkozva aligha lehetne választási csalások, vagy éppen a választójog széles körű korlátozása mellett érvelni.
- [22] Lásd 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [39].
- [23] Michael GALLAGHER: „The Political Consequences of the Electoral System in the Republic of Ireland” *Electoral Studies* 1986/3, 266–267.
- [24] Tágabb értelemben pedig idevehető a választási rendszer minden, a pártok működését, finanszírozását és választásokon való részvételét szabályozó elem.
- [25] Ez főleg a premodern demokráciaelvételekre jellemző, James Madison például kifejezett veszélyt látott a pártokban és pártosodásban. Erről lásd James MADISON: „A föderalista, 10. sz.” in Alexander HAMILTON – James MADISON – James JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*, ford. BALABÁN Péter, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1998.
- [26] Az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése külön említi a pártokat, amelyek „közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”.
- [27] Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányméternökség*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 209, 222, 225.

- [28] HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor: „Pártok és pártrendszer” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest, Osiris, 2015, 249.
- [29] „A választói magatartás vizsgálatának operacionalizálása hagyományosan pártpreferenciák leképeződésében történik, vagyis legáltalánosabban egy-egy párt támogatottsága a kutatás tárgya (pártpreferencia).” SZABÓ Andrea: „A választók” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest, Osiris, 2015, 282.
- [30] A magyar országgyűlési választás például a töredékszavazatok szabályozása révén él azzal a megdönthetetlen vélelemmel, hogy az egyéni jelöltre leadott szavazat elsősorban pártpreferenciát fejez ki, hiszen a töredékszavazat a jelöltet állító pártlistára kerül. A jogintézménnyel kapcsolatban tehát absztraktan akár fel is lehetne hozni érvként, hogy ellentétes a választók szabad akaratának kifejezését biztosító alapelvvel. Mindazonáltal a modern politizálás fent ismertetett jellegzetességei alapján ez az érv visszautasítható.
- [31] A külső ellenőrző intézmények szerepét hangsúlyozza az amerikai strukturalista irodalom. Összefoglalóan lásd Richard H. PILDES: „Foreword: The Constitutionalization of Democratic Politics” *Harvard Law Review* 2004/28.
- [32] *United States v. Carolene Products Company*, 304 U.S. 144 (1938).
- [33] Lásd John Hart ELY: *Democracy and Distrust – A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- [34] Richard H. PILDES: „Inherent authoritarianism in Democratic Regimes” in András SAJÓ (szerk.): *Out of and into authoritarian law*, The Hague, Kluwer Law International, 2003, 125–149.
- [35] Lásd Richard H. PILDES: „Elections” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 529–547.
- [36] *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).
- [37] Áttekintő jelleggel lásd Donald P. KOMMERS: „The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2006/1, 111–128.
- [38] BVerfGE 131, 316–376.
- [39] Lásd 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.
- [40] Ennek leghíresebb példája a 2000-es amerikai elnökválasztás során a floridai szavazatok újraszámolásáról szóló legfelsőbb bírósági döntés volt. Lásd *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000).
- [41] Itthon a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 233. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság három munkanapon belül dönt a befogadásról és további három munkanapon belül az ügy érdemében.
- [42] 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17–18.
- [43] 3001/2015. (I. 12.) AB határozat.
- [44] Erről lásd GYÓRFI Tamás: „Politikai elvek és politikai filozófiai szempontok a jogtudományban” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, Budapest, HVG-ORAC, 2015, 132–158.
- [45] Lásd BODNÁR Eszter: „Választási szervek” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 708–723.
- [46] DEZSŐ Márta: „Választási rendszerek” in MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Választójog*, Budapest, Változó Világ 50 – Press Publica, 2004, 58.
- [47] Lásd DEZSŐ (5. j.) 22–24.



- [48] Lásd a Ve.-t, a *kampányfinanszírozásról szóló 2013. évi LXXXVII. törvényt*, valamint a politikai reklámot szabályozó, a *médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt* (Mttv.).
- [49] Jelen szócikk terjedelmi okokból kifolyólag a választási rendszer anyagi szabályaira fókuszál, azzal, hogy a ->[választójog](#) hazai és nemzetközi dimenzióit külön szócikk tárgyalja.
- [50] Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés, XXIII. cikk, XXIX. cikk, 2. cikk, 9. cikk (3) bekezdés e) pont, 35. cikk (1) és (2) bekezdés.
- [51] Lásd [1/2013. \(I. 7.\) AB határozat](#), Indokolás [53]–[58].
- [52] Lásd *Baker v. Carr* (36. j.).
- [53] Lásd 51. j.
- [54] Az alapelvek megjelennek például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányában, illetve azok egy részét a strasbourgi bíróság kiolvastotta az Emberi Jogok Európai Egyezményének szövegéből (lásd 3.2.3. pont).
- [55] DOMAHIDI Ákos: „71. § [A választások alapelvei]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 2737.
- [56] A választási alapelvek és a választójog kapcsolatának részletes elemzéséhez lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 98–124.
- [57] Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés, 35. cikk (1) bekezdés.
- [58] Az értelmezés lehetséges irányairól lásd: BODNÁR (56. j.) 122–124.
- [59] Erről lásd bővebben: ->[választójog](#).
- [60] Lásd egy erre irányuló népszavazás kapcsán: [28/2010. \(III. 11.\) AB határozat](#), ABH 2010, 165.
- [61] Példának okáért Ausztria, Hollandia vagy Svédország alkotmánya is meghatározza alapelveként a választási rendszer arányosságát. Lásd BODNÁR Eszter: „Alkotmányjogi dilemmák az új választási törvénnyel kapcsolatban” *Közjogi Szemle* 2012/1, 40.
- [62] [26/2014. \(VII. 23.\) AB határozat](#), Indokolás [101].
- [63] Az egyenlő választójog Alkotmánybíróság általi átfogó értelmezéséhez lásd [39. j.](#) A határozat elemzéséhez és kritikájához lásd VARSÁNYI Benedek: „Egyenlő választójog – arányos választási rendszer” *Fundamentum* 2006/3, 107114.
- [64] [22/2005. \(VI. 17.\) AB határozat](#). ABH 2005, 246, 250. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése alapján azonban sarkalatos törvény a „választójogot vagy annak teljességét” magyarországi lakóhelyhez kötheti. E felhatalmazás alapján szavazhatnak a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők csak listára.
- [65] Lásd például a Velencei Bizottság [190/2002. számú véleménye](#) (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) 2.2. pontját.
- [66] VARSÁNYI (63. j.) 113–114. A kérdés veleje abban fogható meg, hogy végső soron az arányosság mutatja meg, hogy az egyes pártokra leadott szavazatok mennyiben érvényesültek eltérően. 1990-ben az MDF 1,72-ször annyi mandátumot szerzett, mint amennyi szavazatot kapott, míg ez az arány a Fidesznél ugyanazon a választáson 0,61 volt. Ez pedig azt jelenti, hogy minden MDF-re leadott szavazat 2,8-szor annyit ért, mint egy Fideszre leadott voks.
- [67] BODNÁR (56. j.) 124.
- [68] Egy erre irányuló népszavazási kezdeményezés kapcsán döntött így az Alkotmánybíróság. [14/2006. \(V. 15.\) AB határozat](#), ABH 2006, 268.

[69] A reform előkészítésére létrejött parlamenti bizottság számos alkotmányjogász meghallgatott a kérdésben, azonban egyértelmű választ nem tudott adni. Lásd erről a bizottság jelentését: *Report of the Special Committee on Electoral Reform* 11–19.

[70] Lásd 3.2.2. pont.

[71] 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [10]; 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.

[72] Amit csak tetézt, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság egy 2004-es ítéletében kimondta, hogy nincs alkotmányos mérce a politikai *gerrymandering* megítélésére. Ezt követően a kerülethatárok 2010-es újrarajzolása a korábbinál nagyobb mértékű *gerrymandering*hez vezetett. Anthony J. MCGANN – Charles Anthony SMITH – Michael LATNER – Alex KEENA: *Gerrymandering in America*, New York, Cambridge University Press, 2016.

[73] Code of Good Practice in Electoral Matters (65. j.) 2.2.

[74] Ilyen például a kanadai rendszer, ahol kezdetben szintén maguk a képviselők működtek közre a kerülethatárok meghatározásánál, a jelenlegi rendszerben azonban a tíz provinciában működő, nem politikusokból álló (egy bíró, aki elnököl, és két megbízott tag) bizottság dönt a kérdésben. John C. COURTNEY: „From gerrymanders to independence: District Boundary Readjustment in Canada” in Lisa HANDLEY – Bernard GROFMAN: *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 13–15.

[75] Procedurális korlát lehet még az, ha a módosítások nem a következő, csak az azt követő választásokra alkalmazandók. Ezt a Velencei Bizottság ajánlásai is felvetik, azonban a hatályos jogban nem találunk példát ilyenre. Lásd Code of Good Practice in Electoral Matters (65. j.) 66.

[76] Jó példa erre az 1985-ös francia választási reform. Franciaországban egyszerű többséggel módosítható a választási rendszer, ezáltal a kormányzó szocialisták könnyen módosíthatták azt, arányos rendszert bevezetve, hogy mérsékeljék a közelgő választásokon anticipált vereségüket. Alan RENWICK: *The politics of electoral reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 89–111.

[77] Bizonyos államokban például az érvényességi küszöb az alkotmányban volt lefektetve, azonban túl magasnak bizonyult. Ez sok esetben megbénította a rendszert, mivel nehezebb volt a diszfunkcionális szabályt módosítani. OSCE-ODIHR: *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections. Second Edition*, 2013, 10. 17. lábjegyzet.

[78] Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés utolsó fordulata, 35. cikk (1) bekezdés utolsó fordulata.

[79] A Vjt. 2012-ben lépett hatályba, a soron következő választás a 2014. tavaszi volt. A törvény záró rendelkezései között eredetileg nem szerepelt arra nézve rendelkezés, hogy a moratóriumot eltérően kell alkalmazni az első választásokra. Azonban, ahogy kicsúszott a jogalkotó az időből, a törvény 2013. március 20-tól hatályos 23. § (2) bekezdése az első választás tekintetében a moratóriumot június 30-ig, majd egy újabb módosítás július 15-ig tolta ki.

[80] A választási rendszer stabilitását már a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat elismerte alkotmányos követelményként, jöllehet akkor – a határozat tárgyából következően – csak a kerületi beosztás módosításával kapcsolatban. A *Code of Good Practice in Electoral Matters* (65. j.) 63–66. pontjai ugyancsak rögzítik a stabilitás követelményét és az egyéves moratóriumot.

[81] Lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 49.

[82] 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 257–258.

[83] 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.

[84] Lásd Vjt. 25. §.

[85] Hasonló állásponton van Bodnár Eszter is. BODNÁR Eszter: „Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben” *Magyar Közigazgatás* 2011/3, 109–110.

[86] 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453; 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32].

[87] DOMAHIDI (55. j.) 2737.

[88] Kiss László alkotmánybíró a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményében így érvel: „[a] választójog egyenlősége – azon kívül, hogy van egy érintetlen abszolút magja – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint korlátozható, mivel ez utóbbi egy speciális (alapjoggyakorlást biztosító) egyenlőségi szabály”. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [101]

[89] Lásd 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 239.

[90] Erre példa a politikai reklám szabályozása, amely az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítását követően csak ellenérték nélkül közölhető, ezzel minimális szintre szorítva a kereskedelmi médiumok szerepvállalását a kampányban. Ezzel az alkotmányozó lényegében – a negyedik módosítással explicite, az ötödikkel pedig eredményében – az 1/2013. (I. 7.) AB határozatot (lásd 51. j.) írta felül, amely levezette, hogy a politikai reklám állami médiára való korlátozása alaptörvény-ellenes.

[91] Fegyelmezett ellenzéki jelenlét esetén a jelen lévő és összes képviselő kétharmada egybeesik.

[92] Az EJE gyakorlatának áttekintéséhez lásd Eszter BODNÁR: „The Level of Protection of the Right to Free Elections in the Practice of the European Court of Human Rights” in Helen HARDMAN – Brice DICKINSON (szerk.): *Electoral Rights in Europe – Advances and Challenges*, New York, Routledge, 2017, 49–66.

[93] A Bíróság ezt a Mathieu-Mohin-ügyben azzal magyarázta, hogy „a választási rendszereknek olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyek néha aligha összeegyeztethetők egymással: egyrészt a választópolgárok akaratát kell híven tükrözniük, másrészt viszont úgy kell a véleményeket becsatornázniuk, hogy elősegítsék a megfelelően egyértelmű és koherens politikai akarat formálódását”. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54.

[94] *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03. para 111.

[95] Hivatalos nevén Jog a Demokráciáért Európai Bizottság.

[96] A 2018-as magyar országgyűlési választások zárójelentése angolul.

[97] Kategorikus a szavazat, ha nem alkalmas arra, hogy a választópolgár kifejezze az eltérő mértékű preferenciáit, vagyis például sorrendbe rakja a jelölteket.

[98] A korábbi választási rendszerhez lásd az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt.

[99] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény.

[100] A Magyarországon lakcímmel nem rendelkező választópolgárok csak listás szavazattal rendelkeznek, vö. Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés. A szabályozás választójog egyenlőségével való összefüggéseire lásd JAKAB András: „A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában” *Pázmány Law Working Papers* 2011/38, valamint BODNÁR Eszter: „A határontúliak választójogának egyenlősége” in CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 11–15.

[101] Lásd az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet.

[102] Lásd 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 239; 193/2010.(XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 193. A korábbi anomáliákról átfogóan lásd BODNÁR Eszter – MUCSI Tamás: „Több mint földrajz –

[103] Vjt. 4. § (6) bekezdés.

[104] Bodnár Eszter a Vjt. megoldásának általános jellemzéseként megjegyzi: „Az alkotmányos mulasztás orvoslására irányuló törekvés nagyra értékelendő, a megoldás azonban aligha nevezhető megfelelőnek.” Kiemelendő a szabályozási szinttel kapcsolatosan tett megjegyzés, miszerint a 22/2005. (VI. 17.) és 193/2010. (XII. 8.) AB határozatok alapján a konkrét választókerületi határok rögzítése nem kétharmados tárgykör, ez pedig felveti a Vjt. 25. §-ban foglalt sarkalatossági záradék alkotmányellenességét, mivel az alapján a törvény mellékletei is sarkalatosnak minősülnek. BODNÁR Eszter: „Alkotmányjogi dilemmák az új választási törvénnyel kapcsolatban” *Közjogi Szemle* 2012/1, 43–46.

[105] Ezt ugyanakkor számos dolog hátráltatja. Egyrészt az országos listán kiosztható mandátumok száma 93, amely elmarad az egyéniben megszerezhető 106 mandátumtól, másrészt a kompenzációs szavazatok mellé az országos listára kerülnek a győzteskompenzációs szavazatok illetve a közvetlenül listára leadott szavazatok. A 2014-es választásokon egy egyéni kerületi mandátumhoz átlagosan 13.406, míg egy országos listás mandátumhoz átlagosan 87.901 szavazat kellett. Republiken Intézet: *Választás '14 – A Republiken Intézet Választási elemzése*, 2014, 17.

[106] A 2014-es választás L–H-indexe 22-ről 17-re mérséklődik, ha kivesszük a rendszerből a győzteskompenzációt. MÉCS János: „A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében” in KÁLMÁN Bence – TAR Adrienn (szerk.): *Tudományos Diákköri Dolgozatok 2015*, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 2015, 70. A 2018-as választáshoz lásd a [Political Capital elemzését](#).

[107] 3141/2014. (V. 9.) AB határozat. A jogintézmény alkotmányos értékeléséhez és a határozat kritikájához lásd MÉCS (106. j.), valamint HALMAI Gábor: „Két (egyetlen) választás Magyarországon – Az AB a parlamenti és fővárosi önkormányzati választási rendszeréről” *Fundamentum* 2014/4, 83–88.

[108] VARSÁNYI (63. j.) 107–114.

[109] A továbbiakban ezekre csak pártlistaként vagy listaként hivatkozunk.

[110] Országos pártlistához legalább kilenc megyében és a fővárosban legalább huszonhét egyéni választókerületben kell önállóan jelöltet állítani. Országos nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb 1500 ajánlás szükséges. Lásd Vjt. 8. § (1) bekezdés, 9. § (2) bekezdés.

[111] Vagyis a töredékszavazatok nem emelik meg a küszöbértéket.

[112] A jogintézmény megítéléséhez, valamint európai példákhoz lásd a Yumak és Sadak v Turkey ügyet, amelyben a Törökországban érvényesülő, tíz százalékos választási küszöb Egyezményvel való összhangját vizsgálta a Strasbourgi Bíróság. *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, ECHR 2008.

[113] A Vjt. vezette be a kedvezményes nemzetiségi mandátumot, amely alapján a listára kerülő összes szavazatot elosztják kilencvenhárommal majd négygel, így kapva egy kedvezményes Hare-kvótát [lásd Vjt. 16. § d) pont]. Amelyik nemzetiségi lista ezt megugorja, az kedvezményesen szerezhethet mandátumot, eddig azonban erre nem került sor.

[114] A 2014-es választások országos listás ágának d'Hondt-mátrixa.

[115] Az aránytalanság okaihoz lásd TÓTH Csaba: „A magyar választási rendszer működése” in GARAI Borbála – TAKÁCS Péter (szerk.): *Multa, rogare, rogata tenere, retente docere – Tudományos Diákköri Dolgozatok 2001. II. kötet*, Budapest, ELTE ÁJK, 2002, 127–145.

[116] A táblázatban az aránytalanság mérésére gyakran alkalmazott Loosemore–Handby-index szerint meghatározott értékek szerepelnek. A Loosemore–Handby-index számításának módja: a pártok szavazat- és mandátumarányai különbségének abszolút értékeit összeadjuk és elosztjuk kettővel. Más

szóval: összeadjuk azt, hogy az egyes pártok mennyivel kaptak többet vagy kevesebbet a szavazatarányuk által indokoltánál, majd ezt elosztjuk kettővel. A kettővel osztás azért szükséges, mert minden eltérést kétszer számoltunk, hiszen amennyivel többet kapott A párt, annnyival kevesebbet kapott a többi párt. Ehhez és az arányosság egyéb mérőszámaihoz lásd Michael GALLAGHER: „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems” *Electoral Studies* 1991/1, 33–51.

[117] Csak példálózó jelleggel, 1945 és 2003 között lebonyolított 244 választás alapján néhány ország átlaga: Hollandia – 2,86%; Dánia – 3,02%; Németország – 4,64%; Finnország – 5,52%. Erről lásd bővebben FÁBIÁN György: „Választási rendszerek az Európai Unió Tagállamaiban” in SZOBOSZLAI György (szerk.): *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Közigazgatási továbbképzési jegyzet*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004.

[118] 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [39].

[119] Az önkormányzati választási rendszerrel kapcsolatban a korábbi gyakorlatot idézi: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [33].

[120] 35. cikk (1) és (2) bekezdés.

[121] A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L törvény.

[122] Lásd Övt. 4. §, 5. § (2) bekezdés, 7. § (2) bekezdés.

[123] BODNÁR (56. j.) 107–108.

[124] A módosítás hatályba lépése időpontját kritizálja Kurunczi Gábor, idézve a korábban említett *Code of Good Practice in Electoral Matters*ben említett egyéves módosítási moratóriumra tett javaslatot. Ehhez, és az alkotmánybíróság döntésének átfogó kritikájához lásd KURUNCZI Gábor: „A Fővárosi Közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái” *Pázmány Law Working Papers* 2016/24. Ez a szempont felmerül Stumpf István határozathoz fűzött különvéleményében is. 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [61]–[69].

[125] Lásd az Övt. 2014. VI. 18. és VII. 23. között hatályos 17. § (4) bekezdését.

[126] 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat, Indokolás [45]. A határozat elemzéséhez és kritikájához lásd SZILÁGYI Emese: „A fővárosi közgyűlés tagjainak felhatalmazása: hiba a felhatalmazásban” *Közjogi szemle* 2014/3, 64–66.

[127] 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat, Indokolás [144].

[128] 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat, Indokolás [27].

[129] Tekintve, hogy az EU intézményeiben a magyar választópolgárokat nemcsak az EP-képviselők, de a tagországok nemzeti szinten legitimált közjogi szereplői is képviselik.

[130] A Tanács 2002/772/EK, Euratom határozatának (Határozat) 1. cikke.

[131] Határozat (130. j.) 2A. cikk.

[132] Lásd az Európai Parlament oldalán elérhető [összeggést](#).

[133] Lásd 132. j.

[134] Lásd 132. j.

[135] A 2014-es EP választás d’Hondt-mátrixa.

[136] David M. HERSZENHORN – Maïa DE LA BAUME: „EU leaders: We won’t be bound by Spitzenkandidat process” *Politico* 2018. 02. 23.

[137] Maïa DE LA BAUME: „Parliament votes down plan for pan-European MEPs” *Politico* 2018. 02. 07.

[138] Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az Európai Parlament összetételéről [2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)].

[139] Az országgyűlési kedvezményes kvóta számításához lásd a 138. jegyzetet. Az önkormányzati választásokon a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez lásd az Övt. V/A. Fejezetét.

[140] *A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény* 51. § (1) bekezdés.